ARRÊT DE LA COUR DU 13 JUILLET 1972 [1]

Commission des Communautés européennes contre Republique italienne

«Exécution de l'arrêt 7-68»

Affaire 48-71

Sommaire

1. *Droit communautaire — Application — Principes généraux*
2. *États membres — Droits et pouvoirs — Transfert à la Communauté — Souveraineté — Limitation — Caractère définitif*

1. La réalisation des buts de la Communauté exige que les règles du droit communautaire, établies par le traité lui-même ou en vertu des procédures qu'il a instituées, s'appliquent de plein droit au même moment et avec des effets identiques sur toute l'étendue du territoire de la Communauté sans que les États membres puissent y opposer des obstacles quels qu'ils soient.

2. L'attribution, opérée par les États membres, à la Communauté des droits et pouvoirs correspondant aux dispositions du traité entraîne une limitation définitive de leurs droits souverains, contre laquelle ne saurait prévaloir l'invocation de dispositions de droit interne de quelque nature qu'elles soient.

Dans l'affaire 48-71

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique Me Armando Toledano-Laredo, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de son conseiller juridique, M. Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

partie requérante,

contre

RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représentée par M. Adolfo Maresca, ambassadeur, en qualité d'agent, assisté de Me Pietro Peronaci, substitut de l'avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie,

partie défenderesse,

1 — Langue de procédure : l'italien.

ayant pour objet le manquement de la République italienne aux obligations qui lui incombent en vertu du traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment de l'article 171, en raison du défaut d'exécution de l'arrêt prononcé le 10 décembre 1968 par la Cour de justice dans l'affaire 7-68, Commission des CE contre République italienne, Recueil 1968, pages 617 et suivantes,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, J. Mertens de Wilmars et H. Kutscher, présidents de chambre, A. M. Donner (rapporteur), A. Trabucchi, R. Monaco et P. Pescatore, juges,

avocat général: M. K. Roemer
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu que les faits qui sont à la base du litige et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

Le 7 mars 1968, la Commission des Communautés européennes a intenté une action contre la République italienne devant la Cour de justice, ayant pour objet de faire reconnaître que la République italienne, en continuant à percevoir, après le 1er janvier 1962, à l'exportation, vers les autres États membres de la Communauté, d'objets présentant un intérêt artistique, historique, archéologique ou ethnographique, la taxe progressive prévue par la loi nº 1089 du 1er juin 1939, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 16 du traité CEE. Par son arrêt du 10 décembre 1968 la Cour a déclaré et arrêté que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 16 du traité CEE en continuant à percevoir la taxe litigieuse après le 1er janvier 1962.

La République italienne n'ayant pas adopté, dès le 10 décembre 1968, les mesures adéquates pour se conformer à la décision de la Cour de justice, la situation est restée inchangée.

Par lettre des 2 juin 1969 et 1er octobre 1970, le président de la Commission a réclamé auprès du gouvernement de la République italienne la mise en œuvre des mesures nécessaires pour l'abrogation de la taxe susmentionnée.

La Commission, ne considérant pas comme satisfaisante la transmission au Parlement italien d'un projet de loi qui prévoit, entre autres, la suppression de la taxe litigieuse, a mis, par lettre du 21

décembre 1970, la République italienne en mesure de présenter ses propres observations et l'a invitée le 18 mai 1971, par avis motivé prévu à l'article 169 du traité CEE, à prendre dans un délai d'un mois les mesures nécessaires pour mettre fin à l'infraction en cause.
Le gouvernement italien n'ayant ni répondu à l'avis motivé de la Commission, ni adopté les mesures requises dans le délai prévu, la Commission a saisi la Cour de justice par requête déposée au greffe le 29 août 1971.
La procédure écrite s'est déroulée régulièrement.
La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.
Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 17 mai 1972.
L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 22 juin 1972.
Par télégramme du 4 juillet 1972, confirmé par lettre du 10 juillet 1972, le gouvernement de la République italienne a fait savoir à la Cour qu'il a adopté le décret-loi n° 288, du 5 juillet 1972 (Gazzetta ufficiale du 6 juillet 1972, n° 172), qui, en exécution de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 7-68, supprime formellement à compter du 1er janvier 1962 la perception de la taxe grevant les exportations d'œuvres d'art vers les autres États membres et stipule que les taxes perçues après cette date seront remboursées à la demande des intéressés.
La partie défenderesse en conclut que le recours est devenu sans objet.
Par télégramme du 10 juillet 1972, la Commission a informé la Cour qu'elle a l'intention de se désister de l'instance dès que le décret-loi susmentionné aura été transformé en une loi formelle.

II — Conclusions des parties

Attendu que la *partie requérante* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour

a) déclarer que la République italienne, en ayant omis de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour de justice le 10 décembre 1968 dans l'affaire 7-68, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 171 du traité CEE,
b) condamner la République italienne aux dépens.

Attendu que la *partie défenderesse* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour

a) rejeter le recours de la Commission,
b) condamner celle-ci aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

La *requérante* soutient que la République italienne, n'ayant pas adopté les mesures nécessaires pour l'exécution de l'arrêt du 10 décembre 1968 dans l'affaire 7-68, aurait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 171 du traité CEE.
Dans l'exercice des compétences que lui attribue l'article 155 du traité CEE, la Commission aurait attiré l'attention de l'État concerné sur la nécessité de se conformer à l'arrêt susmentionné, ainsi que sur la gravité du précédent que constituerait un tel manquement.
Le gouvernement italien n'ayant pas réagi à l'invitation qui lui était faite de prendre les mesures nécessaires, la Commission estime que les conditions requises pour intenter l'action prévue au deuxième alinéa de l'article 169 du traité CEE sont remplies.
La *défenderesse* rétorque que la Commission aurait méconnu que la suppression de la taxe en question est étroitement liée à l'approbation par le Parlement italien et à la mise en œuvre corrélative des règles permettant d'assurer la protection efficace du patrimoine artistique, historique, archéologique et ethnographique national protégé jusqu'alors par la taxe prévue par la loi n° 1089 du 1er juin 1939.
Le gouvernement italien se serait conformé à l'arrêt de la Cour du 10 décembre 1968, puisqu'il a saisi le Parlement italien de l'examen du projet de loi

prévoyant, entre autres, la suppression de la taxe visée à l'article 37 de la loi n° 1089 du 1er juin 1939. Il s'agirait en l'espèce de la restructuration de tout un secteur de droit touchant la protection d'un patrimoine culturel considérable. Un délai raisonnable serait nécessaire pour réaliser la suppression de cette taxe étant donné les difficultés qui y sont inhérentes.

Dans son mémoire en réplique, la *requérante* observe que la Cour de justice, dans ses arrêts du 5 mai 1970 dans les affaires 77-69 (Commission contre royaume de Belgique, Recueil 1970, p. 237), et 8-70 (Commission contre République italienne, Recueil 1970, p. 961), aurait clairement établi que « la responsabilité d'un État membre au regard de l'article 169 est engagée, quel que soit l'organe de l'État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante ». Dès lors l'argumentation, selon laquelle le gouvernement italien, en présentant un projet de loi prévoyant la suppression de la taxe en cause au Parlement italien, aurait satisfait à ses obligations, devrait être rejetée pour manque de pertinence.

La Commission attire encore l'attention sur les faits suivants :

— en 1966, le gouvernement italien aurait déjà présenté au Parlement un projet de loi relatif à la suppression de la taxe litigieuse, qui a été rendu caduc par la dissolution du Sénat et de la Chambre des députés du 11 mars 1968 ;

— après l'arrêt du 10 décembre 1968, l'État membre aurait dû pourvoir promptement au choix du moyen permettant de mettre un terme au plus tôt à une perception contraire aux dispositions du traité CEE. Le gouvernement aurait pu : présenter à nouveau au Parlement le texte du projet de loi caduc en lui donnant un caractère d'urgence ; adopter un décret-loi en attirant l'attention du Parlement sur la nécessité de le transformer en loi ; donner des instructions appropriées aux services chargés de la perception de la taxe litigieuse, etc. ;

— la procédure actuellement suivie par le gouvernement italien au cours de laquelle un projet de loi inutilement complexe aurait été présenté au Parlement italien — d'ailleurs près de deux ans après l'arrêt de la Cour de justice et sans attirer l'attention sur son caractère urgent —, aurait eu pour conséquence le maintien de la perception de la taxe, trois ans après l'arrêt rendu par la Cour. Dans de telles circonstances, l'infraction aux dispositions de l'article 171 du traité CEE serait évident.

La Commission estime que l'article 171 devrait être entendu comme prescrivant l'adoption des mesures nécessaires, dans les plus brefs délais. Il ressortirait de l'arrêt du 10 décembre 1968 que depuis le 1er janvier 1962, fin de la première étape de la période transitoire, la défenderesse a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 16 du traité CEE. Le fait que la Cour ait dit pour droit dans son arrêt du 26 octobre 1971, dans l'affaire 18-71 (Eunomia di Porro contre République italienne, Recueil 1971, p. 811) que « depuis le 1er janvier 1962 . . . l'article 16 du traité CEE produit des effets immédiats dans les rapports entre les États membres et les justiciables et engendre, dans le chef de ces derniers, des droits que les juridictions internes doivent souvegarder » ne ferait pas disparaître l'infraction, bien que les intéressés puissent faire valoir leur droit de ne pas payer la taxe litigieuse. Il n'en demeurerait pas moins que les autorités italiennes ont continué, avec l'assentiment du gouvernement, à exiger et à percevoir la taxe et à résister même en justice aux requêtes contraires des particuliers. Dès lors la Commission, chargée par l'article 155 du traité CEE de veiller à l'application des dispositions communautaires, serait tenue de constater une infraction à l'article 171 et d'en saisir la Cour.

Dans son mémoire en duplique, la *défenderesse* soutient que la Commission ne saurait faire état du projet de loi

présenté au Parlement italien en 1966. Il s'agirait en l'occurrence d'un événement qui, antérieur à l'arrêt du 10 décembre 1968, ne pourrait constituer un élément à prendre en considération dans la présente affaire, dont le seul objet est le prétendu manquement à l'exécution de l'arrêt précité. Le gouvernement italien maintient que la procédure suivie, c'est-à-dire l'établissement d'un projet de loi non limité à la suppression pure et simple de la taxe litigieuse, serait la seule solution raisonnable. L'intérêt de la protection du patrimoine culturel exigerait que la suppression de la taxe ait lieu dans le cadre de l'adoption de dispositions adéquates la remplaçant. C'est pourquoi le comportement de la République italienne ne pourrait pas être considéré comme un manquement de celle-ci aux obligations énoncées à l'article 171 du traité CEE.

Invitée par la Cour, la République italienne souligne encore qu'il ne lui aurait pas été possible de présenter à nouveau le projet de loi nº 4341 du 3 août 1967, dont la fin de la IVe législature avait entraîné la déchéance. Il faudrait engager une nouvelle concertation entre les ministères intéressés tenant compte des objections qui auraient été présentées contre l'insuffisance du projet antérieur qui prévoyait l'abrogation pure et simple de la taxe.

La présentation d'un décret-loi aurait rencontré la répugnance du Parlement italien.

Le recours à un tel instrument exceptionnel ne serait licite qu'en présence d'impératifs de nécessité et d'urgence. En l'espèce où il s'agit de l'exécution des décisions de la Cour de justice, ces impératifs feraient défaut.

Il serait également impossible d'adopter la solution des instructions administratives pour rendre inapplicable la loi en cause. L'ordre juridique interne de la République italienne n'admettrait l'abrogation d'une loi que par un texte émanant d'une source équivalente.

Motifs

1 Attendu que, par requête du 23 juillet 1971, la Commission a saisi la Cour, en application de l'article 169 du traité, d'un recours visant à faire déclarer que la République italienne, en ne se conformant pas à l'arrêt rendu le 10 décembre 1968 dans l'affaire 7-68, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 171 du traité CEE ;

2 que, par cet arrêt, la Cour avait déclaré qu'en continuant à percevoir, après le 1er janvier 1962, à l'exportation vers les autres États membres de la Communauté d'objets présentant un intérêt artistique, historique, archéologique ou ethnologique, la taxe progressive prévue par l'article 37 de la loi nº 1089 du 1er juin 1939, la République italienne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 16 du traité CEE ;

3 attendu que la République italienne, tout en se reconnaissant tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de cet arrêt, invoque les difficultés qu'elle aurait rencontrées à l'occasion de la procédure parlementaire visant à abroger la taxe et à réformer le système de protection du patrimoine artistique national ;

que ces mesures devraient nécessairement être adoptées dans les formes et selon les procédures prévues par son droit constitutionnel ;

que la perception de la taxe dont s'agit ne pouvant prendre fin que par le seul moyen d'une abrogation formelle et les retards dans la mise en œuvre de cette abrogation s'expliquant par des circonstances indépendantes de la volonté des autorités compétentes, il n'y aurait donc pas lieu de constater un manquement aux obligations découlant de l'article 171 du traité ;

4 attendu que la Commission soutient que l'abrogation des dispositions nationales aurait pu être effectuée par des moyens et dans des délais plus expéditifs ;

5 attendu que, sans avoir à examiner le bien-fondé de tels arguments, il suffit à la Cour d'observer que, par arrêt du 10 décembre 1968, elle a tranché dans un sens affirmatif la question, controversée entre le gouvernement italien et la Commission, de savoir si la taxe litigieuse devait ou non être considérée comme une taxe d'effet équivalant à un droit de douane à l'exportation au sens de l'article 16 du traité ;

qu'en outre, par un autre arrêt du 26 octobre 1971 rendu dans l'affaire 18-71, opposant la firme Eunomia au gouvernement de la République italienne, la Cour a expressément constaté que l'interdiction énoncée par l'article 16 produit des effets immédiats dans le droit interne de tous les États membres ;

6 que, s'agissant d'une règle communautaire directement applicable, la thèse selon laquelle il ne saurait être mis fin à sa violation que par l'adoption de mesures constitutionnellement appropriées pour abroger la disposition instituant la taxe, reviendrait à l'affirmation que l'application de la règle commune est subordonnée au droit de chaque État membre et, plus précisément, que cette application serait impossible tant qu'une loi nationale s'y opposerait ;

7 qu'en l'occurrence, l'effet du droit communautaire, tel qu'il avait été constaté avec autorité de chose jugée à l'égard de la République italienne, impliquait pour les autorités nationales compétentes prohibition de plein droit d'appliquer une prescription nationale reconnue incompatible avec le traité et, le cas échéant, obligation de prendre toutes dispositions pour faciliter la réalisation du plein effet du droit communautaire ;

8 que la réalisation des buts de la Communauté exige que les règles du droit communautaire, établies par le traité lui-même ou en vertu des procédures

qu'il a instituées, s'appliquent de plein droit au même moment et avec des effets identiques sur toute l'étendue du territoire de la Communauté sans que les États membres puissent y opposer des obstacles quels qu'ils soient ;

9 que l'attribution, opérée par les États membres, à la Communauté des droits et pouvoirs correspondant aux dispositions du traité, entraîne, en effet, une limitation définitive de leurs droits souverains, contre laquelle ne saurait prévaloir l'invocation de dispositions de droit interne de quelque nature qu'elles soient ;

10 qu'il s'impose donc de constater qu'en ne se conformant pas à l'arrêt de la Cour du 10 décembre 1968 dans l'affaire 7-68, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 171 du traité ;

11 attendu que, par communication du 4 juillet 1972, la défenderesse a informé la Cour que la perception de la taxe a cessé et que ses effets ont été éliminés à partir du 1er janvier 1962, date à laquelle la perception aurait dû cesser ;

Sur les dépens

12 Attendu qu'il résulte de ce qui précède que le recours de la Commission était fondé ;

que le manquement reproché n'a cessé qu'après la clôture de la procédure écrite et orale ;

que, dans ces circonstances, il convient de condamner la défenderesse aux dépens ;

par ces motifs,

vu les actes de procédure ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
les parties entendues en leurs plaidoiries ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 171 ;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

1) **prend acte de ce qu'il a été mis fin, avec effet au 1er janvier 1962, au manquement aux obligations qui incombent à la République italienne en vertu de l'article 171 du traité CEE ;**

2) **arrête: la partie défenderesse est condamnée aux dépens.**

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 13 juillet 1972.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 22 JUIN 1972 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Voici la troisième fois que nous avons à nous occuper dans le cadre d'une instance juridictionnelle de la loi italienne n° 1089, du 1er juin 1939, arrêtée en vue de protéger le patrimoine culturel italien. Comme vous le savez, l'article 39 de cette loi institue une taxe frappant les exportations d'objets présentant un caractère artistique, historique, archéologique ou ethnographique vers d'autres États, y compris les États membres de la Communauté. Très tôt déjà (en janvier 1960), la Commission avait exprimé l'opinion que la taxe était incompatible avec les principes du traité de la CEE et qu'il y avait lieu de la supprimer au plus tard à la fin de la première étape, soit le 31 décembre 1961, conformément à l'article 16 de se traité.

Cette disposition ayant été méconnue, la Commission, après avoir accompli la procédure préalable prescrite en l'occurrence, a formé un recours en constatation de ce manquement le 7 mars 1968, en application de l'article 169 du traité de la CEE. Ce procès s'est terminé par votre arrêt du 10 décembre 1968 (Recueil 1968, p. 617 et suiv.), dans lequel vous avez déclaré explicitement que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 16 du traité de la CEE en continuant à percevoir, après le 1er janvier

1 — Traduit de l'allemand.